

El Ideal del Autogobierno y las Democracias Latinoamericanas

Álvaro Ahumada San Martín

Centro de Políticas para el Desarrollo

Facultad de Administración y Economía

Universidad de Santiago de Chile

Correo electrónico: alvaro.ahumada@usach.cl

Resumen

América Latina vive un periodo prolongado de democracia sin interrupciones dictatoriales. No obstante, la región es la más inequitativa del planeta. Lo anterior connota el mayor problema de nuestras democracias: las desigualdades y su reflejo en el poder y en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos. El presente ensayo pretende dilucidar si actualmente las democracias en Latinoamérica constituyen sistemas que se acercan al ideal del autogobierno tal cual se establecieron por primera vez las instituciones representativas. Los ideales (autogobierno, igualdad y libertad) de los fundadores de tales instituciones han alumbrado la evolución de las mismas hasta lo que hoy se considera democracia.

El ideal del autogobierno

El ideal de autogobierno del pueblo, en los últimos doscientos años, se ha hecho más coherente. En la actualidad, en muchas partes del globo hay sufragio universal, partidos que atraen a los pobres y a las mujeres, elecciones razonablemente competitivas, instituciones razonablemente efectivas, atención a los derechos básicos y un grado considerable de libertad política. El progreso es evidente, se está más cerca de la realización de esos ideales que nunca antes en el pasado.

Según Adam Przeworski (2010), en su más reciente trabajo y que constituye la culminación de su reflexión en materia de teoría

democrática, no obstante se ha asociado la democracia con el ideal de autogobierno y con los valores de libertad e igualdad, las democracias contemporáneas enfrentan cuatro desafíos que no han podido resolver, a saber:

- incapacidad de generar igualdad socioeconómica;
- hacer sentir a la gente que su participación política es efectiva;
- asegurar que los gobiernos hagan aquello por lo que fueron elegidos;
- equilibrar orden con interferencia, es decir, garantizar estabilidad y, al mismo tiempo, libertad.

Explicitar tales límites de la democracia posibilita dos cosas: no atribuirle aspectos que ningún sistema político ha podido o puede resolver; e identificar aquellos aspectos que deben repensarse y reformularse para mejorar los sistemas políticos democráticos.

Przeworski ha explicado que el ideal del autogobierno que justificó la evolución de las instituciones representativas era lógicamente incoherente y prácticamente irrealizable. La premisa lógica de tal ideal es que todos tienen las mismas preferencias acerca del orden legal bajo el cual todos desean vivir. Sin embargo, dicho supuesto de homogeneidad no es real, habida cuenta que en las sociedades existen actores con intereses diversos y contradictorios. Además, cuando somos gobernados en forma colectiva, cada uno de nosotros no puede obedecerse solo a sí mismo. En sociedades tan numerosas como las nuestras no es posible que todos participen en la elaboración de las leyes y que dicha elección sea por unanimidad. Entonces, “elegir libremente por sí mismo no es un criterio razonable para evaluar las democracias reales”.

Así, la segunda mejor opción posible en sociedades con población numerosa y preferencias heterogéneas “es un sistema de toma de decisiones colectiva que mejor refleje las preferencias individuales y que deje a una gran cantidad de personas lo más libres que sea posible”. Algunos ciudadanos tendrán que vivir una parte del tiempo bajo leyes que no les gustan. Este sistema de representación debe cumplir cuatro condiciones: cada persona debe tener igual influencia en las decisiones colectivas (igualdad), debe tener influencia efectiva en las decisiones colectivas (participación), las decisiones colectivas deben ser implementadas por los sujetos seleccionados para ello

(representación) y el orden legal debe permitir la cooperación segura sin interferencias indebidas (libertad). Cada uno de estos elementos se analiza a continuación.

Según Przeworski, la igualdad en la que pensaban los fundadores de las instituciones representativas era una igualdad política formal ante la ley, no una igualdad social o económica. Así, "la igualdad tal vez no sea un equilibrio económico factible" y, por ende, no se le debe pedir a la democracia que haga lo que quizá ningún sistema de instituciones representativas podría hacer. Ante ello, propone reducir las desigualdades en las sociedades democratizadas, así como limitar la capacidad de influencia del dinero en la política mediante la regulación y mediante la organización política de los segmentos más pobres de la población.

Respecto de la participación, afirma que la nostalgia de la participación efectiva sigue atormentando a las democracias modernas. Nadie puede en forma individual hacer que una alternativa en particular sea la elegida, las decisiones colectivas que surgen de los procesos electorales reflejan la distribución de preferencias individuales. El autogobierno colectivo se alcanza no cuando cada votante tiene influencia causal en el resultado final, sino cuando la elección colectiva es resultado de la suma de voluntades individuales. Con relación a la representación, expresa que los gobernantes son elegidos mediante elecciones para desarrollar plataformas programáticas, pero estas dependen de lo que los gobiernos pueden o no hacer, lo que a su vez depende de la forma en que los gobiernos estén organizados. Los gobiernos divididos en poderes a veces no pueden responder a las voluntades de cambio de las mayorías, pues existen determinados ordenamientos institucionales que favorecen el mantenimiento del statu quo.

La última de las condiciones es la libertad. Tal cual estaba concebida por los fundadores de las instituciones representativas no hacía referencia a una libertad natural ni al derecho de actuar contra las leyes, era, más bien, la seguridad de vivir bajo las leyes. Estaba asociada más bien al papel de los gobiernos para brindar seguridad a ciudadanos de los ataques de otros y de los abusos del mismo gobierno. Entonces el orden es necesario para reducir el peligro de los ataques de otros, no obstante, mantener tal orden puede llevar a abusos de poder y al manejo de coerción de forma arbitraria. En síntesis, la ambivalencia de los fundadores estaba entre la seguridad

y la no interferencia, y esta ambivalencia nunca podrá ser resuelta de una vez por todas.

El instrumental teórico de Przeworski es, sin duda, un aporte valioso para repensar la democracia, sobre todo a la forma como esta se expresa en países en desarrollo. En tal sentido reconocer sus límites sirve para dirigir los esfuerzos hacia ellos y, también, para mostrar las direcciones de reformas factibles en base a la evolución efectiva de las democracias realmente existentes.

El ideal del autogobierno y la democracia en Latinoamérica

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) viene realizando estudios exhaustivos sobre la situación de la democracia en América Latina. Su más reciente trabajo en la materia (2010) indaga sobre el vínculo entre democracia y desigualdad. El PNUD indica que la región tiene los recursos materiales, humanos y políticos para no sufrir la mayor concentración de ingresos del mundo. Por los mismos motivos, 180 millones de pobres y 71 millones de personas que padecen hambre representan una situación que no se compadece con el nivel de desarrollo y riqueza de la región.

Existen recursos para modificar las condiciones de vida de casi 200 millones de latinoamericanos. No obstante, persisten fuertes desigualdades y asimetrías de poder. En las últimas décadas, el 10% del sector más rico de la población ha recibido, en el promedio de la región, el 37% del ingreso. Esta proporción es casi tres veces la que ha recibido el 40% más pobre. Esa desigualdad económica se refleja en muchas otras formas, entre las cuales destaca la desigualdad en el acceso al poder. Esta concentración de poder puede, a la vez, acrecentar las desigualdades económicas y sociales.

Los avances de los últimos años en diversos indicadores sociales se manifiestan sobre un trasfondo de fuertes desigualdades y vulnerabilidad socioeconómica de una parte importante de la población. Esta longevidad del déficit social en América Latina sigue generando múltiples formas de pobreza y desigualdad. Existen diversas maneras de ser excluido, de ser desempleado, de ser desigual, que tornan muy complejo el abordaje político de la exclusión, sobre todo cuando se pretende superar lo meramente asistencial.

La democracia en América Latina ha vivido el periodo más prolongado de regímenes democráticos y designación de autoridades

mediante elecciones. Pero existe un problema de calidad en nuestras democracias. Pese a los avances en la postransición democrática, se observa frustración ciudadana ante la desigualdad en la distribución de la riqueza y en el ejercicio del poder, ante la débil participación popular en los asuntos públicos, la corrupción pública y privada, la inseguridad ciudadana y la debilidad estatal, entre otros aspectos.

La celebración de elecciones periódicas, libres y limpias ha fortalecido la legitimidad de origen de los gobiernos de la región. Sin embargo, los ciudadanos tienen menos confianza en los partidos políticos que en cualquiera de las otras instituciones principales. En todos los países de la región, una gran mayoría de los ciudadanos declara recelos respecto de los partidos. Percibe que sus representantes políticos no promueven sus intereses y demandas, lo cual debilita a la democracia. Así se entiende que una región que luchó arduamente por reconquistar su libertad, hoy cuestione o desconfíe de las instituciones políticas vigentes.

Los partidos de América Latina tienen un nivel de estructuración programática muy bajo en términos comparativos. Los programas partidarios son precarios y enuncian objetivos genéricos y esquivan la proposición de las políticas públicas para alcanzarlos. La pobreza de las propuestas en el momento de elección de los representantes desemboca en una fuerte personalización de las contiendas electorales.

Una consecuencia concreta de la debilidad de las propuestas de los partidos es la falta de democratización del debate económico, por el cual los ciudadanos deberían elegir la organización económica y social que prefieren. Los debates parlamentarios son débiles y controlados por el Ejecutivo (como el caso del presupuesto) o están influidos solo por agentes económicos poderosos, como ocurre en los debates sobre tributación o regulación de las actividades económicas. Las prácticas clientelistas conspiran contra la libre opción electoral. Esta práctica, que adopta las formas más diversas, recorre todos los niveles de la política, desde las dirigencias hasta las bases, conspirando de manera directa contra el sentido de la delegación de soberanía y transformando la actividad política en una competencia para cooptar el voto, alejándola del ideal de la competencia programática. Existe una notoria falta de equidad entre los partidos políticos en sus posibilidades para transmitir sus programas a los votantes. Algunos partidos cuentan con muchos

recursos -públicos o privado- para difundir sus propuestas o la imagen de sus candidatos, otros no. Esto distorsiona la competencia por el voto por la vía del acceso diferenciado, inequitativo y desigual a los recursos de campaña.

Todo lo anterior configura una situación de crisis de la representación que puede afectar directamente a la sostenibilidad democrática. Se pone a la orden del día un debate alrededor de la concepción y reformulación de una estructura institucional estable de un régimen democrático que posibilite la vigencia de un Estado de derecho, de mecanismos ciudadanos de control y rendición de cuentas. Como hemos visto, nuestras democracias continúan enfrentando una serie de obstáculos y dilemas que les impiden consolidarse, tales como la inercia de una cultura autoritaria; la falta de arraigo social de principios y valores de la democracia; un precario desarrollo institucional; la presencia de caudillos y o de prácticas corporativas y la falta de controles democráticos sobre el ejercicio del poder.

Después de la transición: una nueva fase en la ruta democrática

En América Latina se han acentuado las singularidades políticas nacionales. Cada país contiene elementos propios, problemáticas únicas, que no se reproducen en el resto. Los problemas son similares -debilidad estatal, crisis de representación, desigualdad de riqueza y poder, pobreza- pero probablemente más que antes, estos desafíos homogéneos requieren soluciones políticas propias, únicas en su género. Estas democracias deben ser entendidas y evaluadas a partir de sus desafíos fundamentales, comunes entre ellas, pero también considerando cada contexto específico.

Se abre ahora una fase tanto o más compleja en el proceso de democratización: la postransición. Su rasgo principal es que los desafíos actuales tienen que ver con abordar las grandes dificultades para expandir los derechos de ciudadanía y la proliferación de grandes concentraciones de poder político opuestas al objetivo democrático. Los problemas que acarrea el ejercicio del poder sin los controles y balances necesarios no han sido reconocidos con la misma claridad que las violaciones al principio de elecciones

libres y justas. Sin embargo, la concentración de poder político se ha convertido en materia de discusión en la región y hasta puede hablarse del surgimiento gradual de un nuevo estándar que ha sido formulado en términos de la noción de “legitimidad de ejercicio” del poder político que amplía la distinción clásica entre la legitimidad de origen y de ejercicio, usada para identificar las distintas bases para fundamentar la obligación de obedecer las decisiones emanadas del poder político.

Tradicionalmente, la legitimidad de ejercicio se refiere a los resultados conseguidos en el ejercicio del poder y pone énfasis en la eficiencia de la gestión de gobierno. Así, un gobierno puede tener legitimidad de origen, por ser electo pero, al no resolver los problemas del país, carecer de legitimidad de ejercicio. De igual forma, un gobierno puede tener legitimidad de ejercicio al ofrecer respuesta a las necesidades de los ciudadanos, pero carecer de legitimidad de origen por ser el fruto de un golpe militar. En cambio, hoy en día en América Latina, la legitimidad de ejercicio se usa para hacer referencia a cómo un gobierno toma decisiones y cómo se vincula con la sociedad, si lo hace o no en el marco del Estado democrático de derecho. Quedan así definidos tres planos que definen la calidad de la democracia y, por ende, su posibilidad de perdurar: la legitimidad de origen, la de ejercicio y la de fines.

Este nuevo uso del concepto de legitimidad de ejercicio no tiene como intención hacer que los resultados de un gobierno pasen a un segundo plano. Más bien, la innovación consiste en llamar la atención en cómo se ejerce el poder, en darle un sentido fuerte a denuncias relacionadas con una falta de pluralismo y transparencia dentro de las instituciones estatales de la democracia, al respeto de la autonomía y la separación de los poderes que conforman las instituciones republicanas y, por lo tanto, en introducir un nuevo estándar relacionado con los procesos políticos —la forma de hacer políticas— que los ciudadanos tienen derecho a exigir. Así, los ciudadanos no solo tienen el derecho de exigir un gobierno que surja de elecciones libres y justas, sino también la forma democrática de adopción e instrumentación de las decisiones.

A modo de conclusión

Los ideólogos del autogobierno no reconocerían las democracias latinoamericanas contemporáneas como nada parecido a lo que ellos querían instituir. Pero en la actualidad, en América Latina existe sufragio universal, partidos que atraen a los pobres y a las mujeres, elecciones razonablemente competitivas, instituciones razonablemente efectivas, atención a los derechos básicos y un grado considerable de libertad política. El progreso es evidente, se está más cerca de la realización de esos ideales que nunca antes en el pasado.

Los gobiernos latinoamericanos tienen un papel central en el mejoramiento del bienestar general impulsando el desarrollo, igualando las oportunidades de obtener ingresos y protegiendo a aquellos cuyos ingresos son insuficientes. Con un diseño institucional adecuado, podrían volverse a la vez más efectivos y más transparentes, aumentando al mismo tiempo su autoridad y la transparencia de sus acciones.

Para ello, las democracias latinoamericanas deben resolver viejos déficits de ciudadanía y enfrentar nuevas realidades, lo cual se traduce en hacer frente a tres desafíos para el ejercicio democrático del poder: articular nuevas formas de participación política para contrarrestar la crisis de representación; fortalecer la organización republicana del Estado, es decir, la independencia de los poderes, su control mutuo y las instancias de rendición de cuentas, e incrementar, en el marco de dichos controles republicanos el poder político real del Estado, modernizando sus organizaciones y proveyéndolas de recursos humanos eficaces y recursos materiales suficientes.

Los avances en estos frentes y en el diseño y la ejecución de políticas públicas eficaces en tres campos clave -la fiscalidad, la exclusión social y la seguridad pública- resultan esenciales para la sostenibilidad de la democracia en la región. La fiscalidad, concebida como un instrumento para equilibrar los poderes económico y político, aumentando concomitantemente la capacidad del Estado para generar ciudadanía. El aumento de la capacidad fiscal y tributaria, la lucha contra la evasión y el diseño de una estructura tributaria más progresiva debieran ser elementos centrales de la agenda de la democracia.

Por su parte, la exclusión social debiera abordarse mediante políticas productoras de integración social, fundadas en principios

como la universalidad de las políticas sociales y la formalización del mercado de trabajo, con todas las consecuencias que ello acarrea en términos de acceso a la seguridad social. Por último, la inseguridad pública requiere de la búsqueda de soluciones que restauren la legalidad y al mismo tiempo que preserven los derechos de todos los ciudadanos, limitando así un posible deterioro del apoyo ciudadano a las instituciones democráticas.

Referencias

Przeworski, Adam. 2010. *¿Qué esperar de la democracia? Límites y posibilidades del Autogobierno*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2010. *Nuestra Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

